

한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편

이 승 일*

1. 머리말
2. 현행 국가기록관리체제의 문제점과 국가기록원 개혁 방안의 검토
 - 1) '국가기록원법안'의 내용과 한계
 - 2) 기록관리 프로세스의 문제점과 중간기록물관리기관(=기록관)의 취약성
 - 3) 기관의 독립성 및 전문성 제고를 위한 신분 보장의 한계
3. '국가역사기록관리위원회' 설치와 국가기록관리체제 개편
 - 1) 국가역사기록관리위원회 설치와 헌법기관 영구기록물관리기관의 폐지
 - 2) 기록관리 프로세스의 개선과 중간기록물관리기관의 증강
 - 3) 국사편찬위원회와의 통합을 통한 역사기록의 수집 및 편찬 기능 강화
4. 맺음말

* 강릉원주대학교 사학과 조교수. 주요 논저 : 「법원기록관리체제 연구」, 『한국기록관리학회지』 Vol.10, No.1, 한국기록관리학회, 2010; 「기록물관리법의 제정과 국회기록관리체제의 개편(1999-2008)」, 『기록학연구』 Vol.18, 한국기록학회, 2008.
▪투고일 : 2014년 6월 25일 ▪최초심사일 : 2014년 7월 1일 ▪게재확정일 : 2014년 7월 18일.

[국문초록]

이 논문은 1999년에 수립된 한국의 국가기록관리체제의 특징과 문제점을 분석하고 그 개혁 방안을 제안하였다. 첫째, 한국의 국가기록관리체제는 행정부, 입법부, 사법부가 각각 독자적으로 영구보존기록물을 관리하고 있으나 전 세계적으로도 내셔널 아카이브가 행정부 기록만을 관리하는 사례가 거의 없다는 점을 고려하여 입법부, 사법부, 행정부 기록을 통합 관리하는 방향으로 국가기록관리체제를 개편할 것을 제안하였다.

둘째, 1999년 기록관리법 제정 이래로, 한국 국가기록관리체제가 지나치게 중앙집권적으로 운용되고 있는데 이것을 개선할 필요가 있다. 기록관리법에서는 영구보존기록물이 아닌 기록물도 국가기록원이 처리하도록 규정하고 있으므로, 국가기록원으로 하여금 많은 부담을 지우고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 소량의 영구보존기록물만을 국가기록원이 처리하고 유한보존기록물은 모두 중간기록물관리기관(기록관)이 처리하도록 법제화할 필요가 있다.

주제어 : 국가기록관리체제, 국가역사기록관리위원회, 국회기록보존소, 법원기록보존소

1. 머리말

1999년 기록관리법의 제정은 한국의 국가기록물 관리체계를 획기적으로 개선하고 기록관리 문화를 사회적으로 확산시키는 역사적 계기였다. 공공 부문에서 기록관리 인프라를 대폭 확충할 수 있었고, 전문인

력의 양성과 배치에도 기여하였다. 이에 따라서 국가기록원의 소장 기록물이 크게 증가할 수 있었으며 기록물의 공개와 서비스도 확대되는 등 많은 변화가 있었다.¹⁾ 특히, 1990년대까지만 하여도 기록관리 업무는 학문적인 뒷받침 없이 업무 담당자가 행정 효율화 논리에 따라서 수행하였으나 이제는 기록관리학이 분과 학문으로 확고히 자리잡으면서 과학적이고 전문적인 이론의 도움도 받을 수 있게 되었다.

하지만, 2000년대 초반에 수행된 기록관리 부문의 개혁이 주로 기록관리 인프라 확충과 프로세스 정비에 치중되면서 문제점도 나타나고 있다. 예컨대, 대통령기록물의 공개를 둘러싼 정치적 논쟁이 심각히 전개되면서 국가기록관리체제의 중립성·공정성 문제가 대두되었던 것이다. (고)노무현 대통령이 퇴임 이후 연구목적으로 사저에 대통령기록물 복사본을 옮겨 관리하다가 이를 반환하는 과정에서 국가기록원장이 대통령기록관리법의 무단유출 조항을 근거로 노무현 대통령을 고발하였고 2008년 12월 2일 국회에서는 이른바 쌀 직불금 감사은폐 의혹을 밝히기 위하여 대통령지정기록물의 열람을 의결하는 등 대통령기록물을 둘러싼 정치적 논란이 심각히 전개되었다²⁾.

최근에는 비밀로 분류되었던 ‘2007 남북정상회담 회의록(이하 “회의록”이라 한다)’을 정문헌 의원이 무단 공개하면서 대한민국을 정치적 소용돌이에 휩싸이게 만들었다.³⁾ 원칙상, 국가기록물은 누구나 자유롭게 이용할 수 있어야 하고 또 문화유산으로서 한국인의 정신문화를 풍요롭게 만드는데 기여하여야 한다. 그러나 2008년 이래 대통령기록물은

-
- 1) 해방 이후 현대 한국의 기록관리의 역사적 전개과정에 대해서는 다음의 저서 참조. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011.
 - 2) 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, 297쪽.
 - 3) ‘2007년 남북정상회담 회의록’은 국가정보원이 2008년 1월 3일 I급 비밀로 분류하였고, 2009년 3월에는 II급 비밀로 재분류하였다가 2013년 6월에 일반문서로 다시 재분류하였다. 이 회의록의 불법 유출과 공개에 대해서는 다음의 논문 참조. 김익한, 「남북 정상회담 회의록 문제와 대통령 기록물 관리」, 『역사비평』, 106, 2014.

학자와 국민들에게 제공되어서 대중문화의 발달에 도움을 주기 보다는 특정 정파의 정치적 이익을 위하여 이용되는 경향이 있었다.

기록관리학계 및 역사학계에서는 정치적 중립성과 전문성에 입각하여 기록관리 현안을 해결할 것을 촉구하였으나 국가기록원은 안전행정부의 통제 및 정치권의 요구에서 벗어나지 못하였다. 기록관리 관련학계에서는 정치적 중립성 확보가 시급하다고 판단하여, 국가기록원장을 정무직 공무원으로 補하고 안전행정부 소속에서도 탈피하여 대통령 소속의 독립기관으로 전환할 것을 제안하는 등 다양한 각도에서 법제도의 개정을 제안하였다.⁴⁾

필자는 기존 연구에 대체로 동의하지만, 한국 국가기록물관리체계의 문제점을 근본적으로 개혁할 수 있는 방향으로 논의를 더 발전시키는 것이 어떨까 생각한다. 종전 개선안은 대체로 1999년에 설계된 국가기록물관리체제를 인정한 채, 행정부 영역의 개편에 치중되어 있는 한계가 있다. 즉, 한국은 1999년 기록관리법 제정 이래로 지금까지 국가기록물을 기록생산기관의 성격(행정, 입법, 사법부 기록물)에 따라서 각각 별도로 보존, 관리하는 대단히 기형적인 체제를 유지하고 있다.⁵⁾ 당시 기록관리법은 국회, 법원 등이 영구기록물을 국가기록원으로 이관하지

4) 이영학, 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』, 9-2, 2009; 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011; 조영삼, 「국가기록관리 발전을 위한 정책 제안」, 『역사비평』, 100, 2012; 안병우, 이상민 등 7인, 「한국 공공기록관리의 쟁점과 전망 : 2013년 기록관리체제를 위하여」, 『기록학연구』, 34, 2012; 광건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : '국가기록원법안' 분석을 중심으로」, 『기록학연구』, 40, 2014; 김익한, 「'남북 정상회담 회의록' 문제와 대통령 기록물 관리」, 『역사비평』, 106, 2014.

5) 1999년 기록관리법의 입법 과정에서 정부 일각에서 행정, 입법, 사법 기록물을 각각 독자적으로 보존 관리하는 것이 대한민국 헌법의 삼권분립 정신에 부합한다고 주장하였으나, 행정, 입법, 사법부 기록물을 하나의 국가기관이 통합 관리하는 것이 위헌적 소지가 있는 것은 아니다. 오히려 다수의 선진 민주주의 국가(미국, 호주 등)에서는 내셔널 아카이브가 행정, 입법, 사법 기록물을 통합 관리하고 있다.

아니하고 자체적으로 관리할 수 있도록 예외를⁶⁾ 허용하였는데 이 예외 규정으로 인하여 국가기록원은 국가기록물에 대한 통합적 관리를 수행하지 못하였으며 정치적 독립성 확보에도 심각한 장애를 초래했다. 뿐만 아니라 국회나 법원 등 헌법기관의 기록관리를 개선할 수 있는 구조를 만드는 데도 실패하였으며 중앙기록물관리기관이 헌법기관을 제어할 수 있는 제도적 강제 수단도 마련하지 못하였다.⁷⁾

전 세계적으로도 내셔널 아카이브가 행정부 기록만을 관리하는 사례가 거의 없다는 점을 고려한다면 입법부, 사법부, 행정부 기록을 통합 관리하는 방향으로 국가기록관리체제를 전면 개편하는 것을 검토할 필요가 있다.⁸⁾ 이에 필자는 첫째, 국가기록관리체제의 독립성과 전문성을 제고하는 방안으로서 합의제 행정기관인 ‘국가역사기록관리위원회’를 설치하고 이 기관에서 행정, 입법, 사법부의 영구보존기록을 통합 관리할 것을 제안한다. 국가역사기록관리위원회의 설치에 따라서 현행 헌법기관기록물관리기관도 전부 폐지하고 헌법기관에는 대규모 중간기록물관리기관을 설치한다. 국가역사기록관리위원회가 행정, 입법, 사법부의 기록물을 전문적으로 관리하도록 조직체계를 개편한다면 기록관리의 통합성과 효율성이 더욱 제고될 수 있을 뿐만 아니라 입법 및 사법

6) 1999년 기록관리법에서는 “국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·국가안전기획부 또는 군기관은 기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 직접 관리하는 것이 적합하다고 인정되는 경우에는 특수기록물관리기관을 설치·운영할 수 있도록 규정했다. 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률(제 5709호, 1999.1.29)」, 제6조.

7) 국가기록관리체제의 통일성을 확보하기 위하여 국가기록관리위원회를 설치하였으나, 국가기록관리위원회는 심의 기관에 불과하여 헌법기관 기록관리를 개혁할 수 있는 법적 수단으로 기능할 수 없었다.

8) 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 정부기록보존소는 ‘국가기록관리법’을 제정하고 중앙기록물관리기관으로서 국가기록관리청을 설립하여 행정부, 입법부, 사법부 기록물을 통합 관리하는 방향으로 국가기록관리체제의 개편을 계획하였다. 이에 대해서는 다음의 저서 참조. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011, 187-199쪽.

부 측의 견제와 균형의 원리가 작동하여, 정치적 독립성이 보장되는 방향으로 국가기록물관리체계를 설계하는데 긍정적 효과를 가져올 것이다.

둘째, 영구기록물관리기관의 전문성 제고를 위하여 기록관리 프로세스 개선과 중간기록물관리기관의 기능 강화를 제안한다. 현행 기록관리법에서는 1년부터 10년까지의 보존기록물은 기록관이 관리하고 30년, 준영구, 영구보존기록물은 국가기록원으로 이관하도록 규정하고 있다. 이 규정은 영구보존기록물이 아닌 기록물을 국가기록원으로 대량 유입시켜서, 국가기록원의 업무를 지나치게 많이 만들게 된다.

이는 결과적으로 국가기록원의 본연의 업무인 영구기록물의 전략적 선별 및 수집, 기록물의 가공 활용, 역사편찬 및 대국민 서비스 기능을 위축시킬 뿐만 아니라 중간기록물관리기관(기록관)을 약화시키는 요인으로 작용할 것이다. 국가기록원은 역사적으로 보존할 가치가 있는 소수의 기록물만을 처리하고 나머지 유한보존기록물은 중간기록물관리기관(기록관)이 처리할 수 있도록, 기록물과 업무를 대거 이양해야 한다. 이렇게 해야 국가기록원이 과중한 기록물 처리로부터 벗어나서, 기록의 가공·활용 및 서비스 업무에 집중할 수 있게 된다. 이와 관련하여 기록관리기준표상의 ‘준영구보존’도 하루 빨리 폐지해야 한다. 원래, ‘준영구보존’은 1968년 보존문서정리작업 과정에서 영구보존기록물을 폐기하기 위한 수단으로서 창안된 행정편의주의적 개념이다.⁹⁾ 준영구보존기간은 대단히 애매모호한 것으로서 외국에는 존재하지 않는 개념이고 기록평가론의 관점에서도 불필요하므로 이를 폐지하여 영구보존으로 지정하거나 또는 유한보존(30년)으로 과감히 조정할 필요가 있다.

9) 한국에서 ‘준영구보존’이 등장하게 된 배경과 그 의미에 대해서는 다음의 저서에 자세히 서술되어 있다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011, 86-126쪽.

특히, 기록물 이관의 시기도 10년에서 30년으로 연장하는 것도 진지하게 검토할 필요가 있다. 이와 같이 이관 시기의 조정이 이루어지면 현행 특수기록관도 설치 근거가 없어지게 되므로 특수기록관도 모두 폐지할 수 있다. 다만, 이 같은 프로세스 개선 및 이관 시기의 조정은 중간기록물관리기관(기록관)의 인력 및 조직, 업무 등 대폭적인 기능 증강이 함께 이루어져야 가능하다.¹⁰⁾

셋째, 국가기록원의 전문성과 효율성을 획기적으로 제고하기 위한 방안으로 국사편찬위원회와의 통합을 제안한다. 현재 국가기록원이 가장 취약한 부분은 역사기록물의 수집, 편찬, 기록 콘텐츠 구축, 역사 연구, 기록 정보화 등 기록서비스와 관련된 분야이다. 국사편찬위원회와의 통합은 역사기록 분야의 전문인력 부족을 해소하고 기록 서비스 분야를 획기적으로 개선시킬 수 있을 것이다. 또한 국가기록원과 국사편찬위원회는 한국 관련 해외기록물 또는 민간 기록물의 수집을 둘러싸고 일부 중복된 업무를 수행하고 있는데 이를 해소하는 것에도 기여할 것으로 생각한다. 뿐만 아니라 국사편찬위원회와의 통합은 정무직 기관을 별도로 창설하지 않으면서 내셔널 아카이브의 직급 상향도 도모할 수 있다는 점에서 경제적인 방안이다.

필자는 2011년도에 국가기록관리체제 개편에 대한 구상을 일부 발표한 바가 있다.¹¹⁾ 최근에는 국가기록원법안이 국회에 제출되는 등 국가기록관리체제 개편 움직임이 본격화되고 있다. 이에 기존 방안을 일부 수용하여 새롭게 국가기록관리 방안을 제출할 필요가 있다고 생각한다.

10) 기록관이 30년보존 이하의 모든 기록물의 보존 관리를 맡게 된다면, 현재 기록관의 설비, 전문인력, 업무 등의 증강이 필수적이다.

11) 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, 224-236쪽.

2. 현행 국가기록관리체제의 문제점과 국가기록원 개혁 방안의 검토

1999년 기록관리법 제정 이래로 벌어진 국가기록물을 둘러싼 정치적 공방은 현행 국가기록관리체제 개편의 필요성을 다시 한번 확인시켜주었다. 엄격히 보호 관리되어야 할 대통령지정기록물이 국회 의결을 거쳐서 해제되기도 하였고, 국가정보원이 비밀로 관리하던 “회의록”을 갑자기 일반문서로 재분류하여 국회의원들이 열람하고 일반에 무단 공개하였다.¹²⁾ 대통령기록물을 둘러싼 정치권의 계속된 논쟁은 통치기록을 남길 경우에 정치 보복의 수단으로 활용될 수 있다는 사실을 대통령과 대통령 비서진들에게 계속하여 인지시키는 결과를 가져올 것이다.

물론, 대통령기록물도 학자와 일반 국민들에게 신속히 공개되어 널리 활용할 수 있어야 한다. 다만, 예외적으로 극히 일부의 기록은 불가피하게 공개 시기를 늦추고 통치행위에 대한 평가를 역사에 잠시 맡기는 것이 국가적으로 도움이 되는 경우가 있다. 그러나 지금까지 대통령 기록물은 정파 이익을 위하여 이용하려는 정치권의 비합리적 태도 때문에 소모적인 정쟁의 소재로 전락한 느낌이다.

국가기록물에 대한 정치권의 과도한 개입은 기록관리의 불편부당성, 공정성, 신뢰성에 타격을 주기 마련이다. 종전까지만 하여도 전임 대통령은 주요 통치기록을 사전에 폐기하거나 퇴임하면서 가져갔기 때문에 정치적 논란이 벌어질 수 있는 증거기록물이 희박하였으나 1999년 기록관리법 제정 이래로 대통령기록물의 보존 관리체제가 작동하면서 대량의 통치기록이 국가기록원으로 이관되게 되었다. 한국의 정치 문화에서 통치기록을 정치적 목적으로 이용하려는 유혹을 떨치기는 쉽지

12) 정문헌 의원의 공개 이후에 정치적 논란이 심해지자 국회는 2013년 7월 2일에 ‘2007년 제2차 남북정상회담 회의록, 녹음기록물 등 국가기록원 보관 자료 제출 요구안’을 가결시켰으나 국가기록원에는 이관되지 않은 것으로 밝혀졌다.

않다. 정치권의 자성과 자제를 기대하기보다는 이제는 ‘법’과 ‘제도’의 힘으로 정치 관행을 개선할 필요가 있다.

학계에서는 국가기록원의 독립성과 중립성 확보를 위한 다양한 의견을 제출하였다. 조영삼은 국가기록관리 개혁을 위한 기본 전제로서 설명책임성을 제고하고 지식활용성을 극대화하는 민주적 가치를 지향하여야 하며 궁극적으로 수요자(국민) 중심의 개혁을 주장하였다. 국가기록원 개혁과 관련해서는 행정위원회 성격의 ‘국가기록관리위원회’와 단독제 기구인 ‘국가기록청’ 설치의 장점과 단점을 객관적으로 소개하고 있는데¹³⁾ 국가기록관리체계의 독립성과 더불어 영구기록물관리기관으로서의 전문성 제고를 위한 개선 방안을 제시했다는 특징이 있다.

김익한은 “회의록”을 둘러싼 정치적 갈등을 분석하면서, 궁극적으로는 국가정보원과 같은 권력기관을 통제할 수 있는 수준으로 국가기록원의 위상을 높여야 하며, 이와 더불어 권력기관이 불법적으로 보유하고 있는 대통령기록물을 강제 인수할 수 있는 권한이 필요하다고 지적하였다. 구체적으로는 청 단위 독립기구나 3부 독립위원회와 같은 형태로 기관을 전면 재조정하여 정치적 독립성과 전문성을 높일 것을 제안하였다.¹⁴⁾ 특히, 김익한은 기록관리법의 형사처벌 조항 외에 별도로 공공기관이 특정 기록물을 불법 소장하고 있다고 판단되는 경우, 국가기록원이 강제 인수할 수 있는 권한을 부여할 것을 제안하였다. 이 제안은 정치적으로 예민한 기록물을 공공기관이 국가기록원으로 이관하지 않은 경우에 해결할 수 있는 법적 조치라는 점에서 좋은 아이디어라고 생각된다. 하지만 더 나아가서 법령에 의해서 공공기관이 합법적으로 보관중인 기록물이라도 국가기록원장이 특별히 지정하는 기록물은 국가기록원으로 강제 이관할 수 있는 권리를 부여하는 것이 어떨까 생각

13) 조영삼, 「국가기록관리 발전을 위한 정책 제안」, 『역사비평』, 100, 2012.

14) 김익한, 「남북 정상회담 회의록’ 문제와 대통령 기록물 관리」, 『역사비평』, 106, 2014, 281쪽.

한다.¹⁵⁾

이상의 여러 대안들을 비판적으로 수용하면서도 광건홍은 최근 새누리당 이철우 의원 등이 제출한 ‘국가기록법안’을 분석하였다.¹⁶⁾ 광건홍은 단독제 행정기관보다는 합의제 행정기관으로서 국가기록관리위원회를 설치하여 다원주의와 다층적 거버넌스를 실현할 수 있도록 조직 및 운영 원리를 개편해야 한다고 주장했다. 이 주장은 대통령기록물을 둘러싼 정치권의 정쟁을 막을 수 있을 뿐만 아니라 시민의 기록 이용권을 최대한 확보할 수 있다는 점에서 바람직하다고 생각된다.

이상에서 소개한 기록관리 개혁방안은 국가기록물의 정치적 남용을 막고 국민이 이용할 수 있는 방안을 구체적으로 제시했다는 점에서 긍정적이다. 다만, 지금까지 기록관리 학계가 제출한 방안이 기존의 국가기록관리체제를 보완 내지는 일부 개혁하는 정도로 그치고 있는 아쉬움이 있다. 1999년 기록관리법 체제는 국가기록원이 행정부 기록관리를 책임지는 것을 특징으로 하고 있다. 하지만 이 같은 국가기록관리체제는 전 세계적으로도 유례가 드문 사례이다. 다수의 선진 민주국가 하에서는 내셔널 아카이브가 행정, 입법, 사법부 기록을 통합 관리하고 있으며 중간기록물관리기관의 기능 증강을 통하여 적절하게 역할을 분담하고 있다는 점을 고려하여 한국의 국가기록관리체제 개편을 검토할 필요가 있다.

1) ‘국가기록원법안’의 내용과 한계

2013년 9월 10일에 새누리당 이철우 의원 등 11인은 국가기록원법안

15) 현행 법규 하에서 특수기록관은 비공개기록물의 경우에는 30년 이상 이관을 합법적으로 연장할 수 있기 때문에, 국가기록원이 판단하여 이관 필요성이 있는 기록물은 별도로 지정하여 관리할 수 있도록 법제화할 필요가 있다

16) 광건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학연구』, 40, 2014.

을 제출하였다. 이 법안은 9월 11일에 국회 안전행정위원회에 회부되었고 2014년 4월 14일 제323회 국회(임시회) 제3차 전체회의에 상정되었다. 안전행정위원회에서는 해당 법률의 제안설명을 듣고 소위원회로 회부하였다.

이 법안은, 중앙기록물관리기관(국가기록원)을 기록관리법에서 분리하여 ‘국가기록원법’을 별도로 제안한 것이 특징이다. 즉, “국가기록원은 공공기록물의 수집과 관리를 주요 업무로 하는 기관으로 공공기록물의 안전한 보존을 위해서는 독립적인 지위가 보장되어야 함에도 현재 안전행정부 산하기관으로 되어 있어 공공기록물을 독립적으로 관리하기에는 미흡하여, 중앙기록물관리기관으로 설치된 안전행정부 장관 소속의 국가기록원을 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 개편하여 공공기록물 관리의 독립성 및 중립성을 보장”하는 것이라고 입법 목적을 밝혔다.¹⁷⁾ 이 법안은 “최근 대통령기록물의 관리와 관련하여 불거진 일련의 문제와 의혹으로 인해 공공기록물의 관리체계가 근본적으로 재정립되어야 한다는 지적”을 일부나마 수용한 것이다.¹⁸⁾ 이는 정치권 내에서도 대통령기록물을 둘러싼 정치적 논란을 해소할 필요가 있다는 인식이 확산되고 있음을 보여주는 것이다.

주요 내용으로는 첫째, 국가기록원을 대통령 소속으로 하되, 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다(안 제2조). 둘째, 국가기록원은 국가기록원장 1명, 상임 국가기록관리위원 1명을 포함한 7명의 국가기록관리위원으로 구성하며, 원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다(안 제3조 및 제5조제1항). 셋째, 국가기록관리위원은 대통령이 임명 또는 위촉하며 임기는 3년으로 하되, 7명 중 원장을 포함한 3명은 대통령이 지명하고 상임 국가기록관리위원을 포함한 4명은 국회에서 추천한다(안 제6조 및 제7조제1항). 넷째, 기록물관리에 관한 기본정책의 수

17) 「국가기록원법안(의안번호 6763, 2013.9.10)」.

18) 「국가기록원법안(의안번호 6763, 2013.9.10)」.

립 등 주요 사항을 원장을 포함한 국가기록관리위원 전원으로 구성된 국가기록관리위원회에서 결정한다(안 제12조 및 제13조). 다섯째, 대통령기록물의 효율적 보존·열람 및 활용을 위하여 국가기록원에 대통령기록관을 두며, 대통령기록관 운영에 관한 주요 사항의 결정에 관하여는 국가기록관리위원회의의 의결 결과에 따라야 한다(안 제17조 및 제20조). 이와 함께, 국가기록원이 대통령 직속기관으로 변경됨으로써 대통령기록관리전문위원회를 폐지하고 해당 기능을 국가기록관리위원회로 이관하였다.

〈표 1〉 이철우 의원 대표발의 국가기록물관리체계 개편방안

구분	현행	법률 개편안
국가기록원 소속	안전행정부 소속기관	대통령 직속 합의제 행정기관
국가기록원장	안행부 장관 임명(고위 가급)	국회 동의·대통령 임명
	임기 없음	임기 3년(1회 연임 가능)
국가기록관리위원회	국무총리소속 자문위(20명 이내)	대통령 소속 행정위원회(7명)
	(당연직) 국가기록원장, 국회사무총장, 법원행정처장 등 추천 공무원 4인 (전문가) 기록물관리의 학식과 경험이 풍부한 자	(국회추천) 상임 국가기록관리위원 포함 4인 (대통령지명) 원장 포함 3인 ※ 원장 및 상임 국가기록관리위원은 정무직
대통령기록관	국가기록원 소속기관	합의제 행정기관(국가기록원) 소속 기관
	국무총리 소속의 국가기록관리위원회 내 대통령기록관리전문위원회 운영	대통령기록관리전문위원회 폐지

* 출처 : 「국가기록원법안 검토보고서(2014.4)」.

위 법안에 대하여 박건홍은 국가기록관리위원회의의 구성이 정치적 독립성을 구현하기에는 미흡하다고 지적하였다.¹⁹⁾ 즉, 대통령과 여당이 추

19) 박건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학 연구』, 40, 2014.

천하는 국가기록관리위원이 전체 7명의 위원 중에서 5명이나 차지할 가능성이 높다는 것이다. 광건홍은 이러한 문제점을 보완하기 위하여 ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’을 참고할 것을 제안하였다. 동 법률에서는 “방송통신위원회 위원은 5인으로 구성되며, 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천으로 임명한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어서 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다”라고 규정하고 있다.²⁰⁾ 광건홍은 이 같은 위원 임명이 국가기록원의 독립성 확보를 위한 방안이 될 수 있다고 지적하였다.

한편, 법률안에서는 국가기록관리위원의 신분을 엄격히 보장할 것을 제안하였다. 법률안 제7조에서는 원장을 포함한 국가기록관리위원의 임기를 3년으로 하되, 법률안 제8조에서 규정한 경우가 아니면 본인의 의사에 반하여 면직되지 않는다는 것을 분명히 하였다. 법률안 제8조에는 ①장기간의 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우, ② 제10조의 결격사유²¹⁾에 해당되는 경우, ③이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우, ④이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 등 엄격히 제한하였다.²²⁾ 이 규정은 국가기록관리위원의 신분과 임기를 보장함으로써 정치적 결정에 따른 면직을 방지하려는 취지에서 나온 것으로, 현행 기록관리법에 비해서는 정치적 독립성을 확보할 수 있다.

광건홍도 국가기록원을 합의제 행정기관으로 개편하는 것을 지지하고 있는데 다만, 국가기록물관리체계를 설계하는데 있어서 민주주의적

20) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제11711호, 2013.3.23)」.

21) 법률안 제10조에서 규정한 결격사유는 다음과 같다. ① 대한민국 국민이 아닌 사람, ② 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람, ③ 「정당법」 제22조에 따른 정당의 당원, ④ 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 사람 등이다.

22) 「국가기록원법안(의안번호 6763, 2013.9.10)」.

원리, 거버넌스 다원주의를 반영할 것을 제안하였다.

〈표 2〉 곽건홍의 국가기록물관리체계 개편방안

		국가기록원	국가기록관리위원회
상위체계	조직방향	설명책임성	‘다층적’ 거버넌스 다원주의
	지위	집중 수직적 위계	분산 수평적 균형과 견제
		장관급(정무직)	비상임
	권한	국가기록관리의 역사적, 법률적, 제도적 쟁점, 정책 결정, 국가 기록관리 전략 계획 등	
하위체계	조직	사무처 중앙기록관 대통령기록관 역사기록관 국가기록관리연구원	소위원회 전문위원회 자문위원회
	지위	소속기관	국가기록관리위원회 소속
	권한	정책의 집행	정책형성과 집행 견제

* 출처 : 곽건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학 연구』, 40, 2014, 17쪽.

곽건홍은 비상임 국가기록관리위원을 중심으로 국가기록관리위원회를 구성하고 그 하부에 국가기록원을 조직할 것을 제안하였다. 하지만, 국가기록관리위원이 모두 비상임으로 임명된다면 국가기록원 업무의 독립성, 전문성과 효율성, 집행력을 담보하기 어렵다. 곽건홍도 단독제 기관이 아니라 합의제 행정기관으로서 국가기록관리위원회 설치를 긍정하는 것으로 보이는데, 국가기록관리위원회의 전문성과 독립성을 제고하고 강력한 집행력을 담보하기 위해서는 위원을 상임위원으로 임용하여야 하며, 국가기록관리위원회의 성격도 국가기록원의 관장 사무(인사, 업무, 감독, 예산 등)에 대한 의결기관으로 분명히 규정할 필요가 있다.

이철우 의원의 법안과 곽건홍의 대안은 현행 국가기록원 직제에 비

해서는 독립성을 강화하였다고 평가할 수 있다. 그러나 두 개선안은 행정부 차원의 기록관리 개혁안으로서, 국가기록관리체제의 재설계는 헌법기관까지도 시야에 넣으면서 진행할 필요가 있다. 현재의 국가기록관리체제 하에서는 행정부, 입법부, 사법부가 각각 별개로 기록관리 업무를 수행할 뿐만 아니라 헌법기관 기록관리의 문제점에 대하여 국가기록원이 개선조치를 취할 방법이 없는 한계가 있다.

국회와 법원에 설치된 영구기록물관리기관의 운영 실태를 분석하면 헌법기관 기록관리의 문제점이 잘 드러난다. 법원은 2006년 기록관리법 전부 개정 이후에 오히려 관리체제가 퇴보하였다.²³⁾ 개정된 ‘법원기록물관리규칙’은 종전 각급법원에 설치하도록 했던 기록관을 모두 폐지하고 그 대신에 법원기록보존소가 기록관의 업무를 수행하기로 규정하였으나, 사실상 기록관이 수행해야 하는 업무가 ‘처리과’로 넘겨져 있는 실정이다. 또한, 법원기록보존소가 모든 법원 각급기관의 기록관 업무를 수행하려면 기록물관리전문인력을 대폭 확충하여야 함에도 불구하고 1인의 기록연구사만이 배치되어 있다.²⁴⁾ 법원기록물평가심의회 관련 규정도 민간 전문가의 참여를 1인 이상으로 규정함으로써²⁵⁾, 사실상 법원기록물평가에서 민간인 참여를 제한하는 등 개정 기록관리법에 비

-
- 23) 법원기록관리의 퇴보를 잘 보여주는 것이 2007년에 제정된 법원기록물관리규칙이다. 「법원기록물관리규칙(대법원규칙 제2096호, 2007.7.31.)」. 2007년 법원기록물관리규칙의 문제점에 대해서는 다음의 저서에 자세히 서술하였다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, 387-421쪽.
 - 24) 개정된 기록물관리법 시행령 제78조에는 “기록물관리기관의 전체 정원의 4분의 1 이상(4분의 1이 1인 미만인 때에는 1인 이상)을 기록물 이관, 평가, 분류, 정리(整理)·기술(記述), 폐기, 보존 등의 업무수행을 위한 기록물관리 전문요원으로 배치하여야 하며, 그 밖에 기록물관리를 위하여 필요한 전문인력을 배치”하도록 규정하였다. 그러나 「법원기록물관리규칙(대법원규칙 제2512호, 2013.12.31.)」 제55조에서는 “기록물관리기관에는 1인 이상의 기록물관리 전문요원을 배치”하도록 규정하는 등 행정부의 개혁이 제대로 반영되지 못하였다.
 - 25) 2007년 법원기록물관리규칙에서는 법원기록물평가심의회를 5인의 법원공무원으로 구성하도록 규정하였으나, 이후 이러한 규정에 대한 비판이 일자 2012년도에 다시 개정하여 민간 전문가도 1인 이상 참여할 수 있도록 개정하였다.

하여 소극적인 자세를 보이고 있다. 또한 법원사 기록물은 법원기록보존소가 아니라 법원도서관이 수집, 관리, 편찬하는 등 업무상의 중복도 심각한 실정이다.

국회는 기록관 업무를 국회기록보존소가 모두 전담하고 있고 법원에 비해서는 기록물관리전문인력도 새롭게 충원하여 전문성 제고를 위해 크게 노력하였다.²⁶⁾ 그러나 국회기록보존소도 활용체제 구축의 측면에서는 매우 미흡한 형편이다. 국회기록보존소 소장 기록물에 대한 검색 시스템이 여전히 개발되지 못하여 연구자 혹은 국민들은 국회기록물에 전혀 접근할 수 없는 실정이다. 뿐만 아니라 국회기록보존소가 수집, 관리해야 하는 헌정자료를 국회 홍보담당관실이 관리하는 등 기록관의 측면에서 전문성을 심각히 저해하는 모습이 나타나고 있다. 국회도 법원과 마찬가지로 정당기록물, 의원 기록물 등 헌정자료의 수집 및 활용 기능이 현저히 취약한 실정이다.²⁷⁾

특히, 헌법기관기록물관리기관들은 기록관 업무를 주로 수행하고 있을 뿐, 영구기록물관리기관이 수행해야 할 업무를 제대로 수행하지 못하고 있다. 박건홍은 국회와 법원의 영구기록물관리기관이 참여하는 영구기록물관리기관협의회 설치를 제안하고 있으나²⁸⁾ 과연 협의회 수준의 느슨한 조직으로 헌법기관 기록관리를 개선할 수 있을지는 의문이다.

26) 국회기록보존소는 2007년부터 국회기록보존소의 전문인력을 충원하고 조직을 확대하기 위한 노력을 지속하였고, 2013년 12월 13일 국회운영위원회에서 「국회도서관직제 개정안」이 통과되어 국회기록보존소가 課 단위에서 局 단위 보조기관으로 승격되었다. 이에 따라서 국회기록보존소 산하에 기록정보서비스과와 기록정보관리과가 신설되었다.

27) 국회기록관에 대해서는 다음의 저서 참조. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, 328-386쪽.

28) 박건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학연구』, 40, 2014, 19쪽.

2) 기록관리 프로세스의 문제점과 중간기록물관리기관 (=기록관)의 취약성

1999년 기록관리법 이래 한국 국가기록관리체제의 또 하나의 특징은 지나치게 중앙집중적이라는 점이다. 1999년 기록관리법 시행령에는 준영구 및 영구기록물은 영구기록물관리기관으로 이관하도록 규정하였고²⁹⁾ 2007년 개정령에서는 30년, 준영구, 영구기록물로 확대되었다.³⁰⁾ 이렇게 한국정부가 중앙집중형 기록관리체제를 운영하려고 하였던 이유는 위로부터 강력히 공공기관을 통제하여 공직사회에 널리 퍼진 기록관리 관행을 일거에 개혁하려고 하였기 때문이다. 1999년에는 기록물관리전문인력이 정부기록보존소(국가기록원)를 제외한다면 전혀 배치되지 못했을 뿐만 아니라, 일선 공공기관의 기록관리에 대한 인식도 현저히 낙후되어 있었던 것을 고려한다면 이 같은 중앙집중형 관리체제가 나름대로의 타당성이 있었다.

그러나 현재는 많은 공공기관에 기록관이 만들어졌으며 전문인력도 배치되었다. 또 기록관리에 대한 인식이 개선되고 있는 상황에서는 과도한 집중형 기록관리체제가 오히려 좋지 않은 결과를 가져올 수 있다. 즉, 현행 국가기록관리체제는 국가기록원에게 처리해야 할 기록물을 지나치게 많이 부과하고 있다. 이에 반해서 기록관은 원칙상 1년, 3년, 5년, 10년 보존기록물만을 관리하도록 제한되어 있으며 전문인력도 대부분 1인에 불과한 실정이다. 국가기록원이 역사유산으로 보존할 가치가 있는 소수의 핵심 기록물만을 선별하여 관리하여야 함에도 불구하고 30년, 준영구, 영구보존기록물을 이관받아서 처리하도록 법제화되었기

29) 「공공기관의기록물관리에관한법률시행령(대통령령 제16609호, 1999.12.7)」, 제15조 및 제17조.

30) 「공공기록물관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제19985호, 2007.4.4)」, 제26조 및 제30조.

때문에 중간기록물관리기관의 역할이 대폭 축소될 수 밖에 없다.

이러한 기록관리 프로세스는 국가기록원과 기록관 양쪽에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 앞으로 기록물의 양은 대폭 증가할 가능성이 높기 때문에 국가기록원은 영구보존할 필요가 있는 핵심 기록물만을 선별하여 관리하고 나머지는 모두 중간기록물관리기관이 처리하도록 과감히 업무와 기록물을 양도해야 한다. 이 같은 업무 이양은 중간기록물관리기관의 조직 및 인력의 대폭 증강과 전문성 제고를 전제로 해야 한다.

이 같은 관점에서, 보존기간이 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구, 영구 등 7종류로 구분되어 있는데 ‘준영구’를 폐지할 필요가 있다. 원래, 준영구라는 보존기간은 외국에는 존재하지 않았으나 한국정부가 행정효율화를 추진하면서 무리하게 창안한 개념이기 때문이다. 1968년에 국가 비상사태가 발생하자 한국정부는 정부소산계획을 마련하였고, 정부소산계획 중의 하나가 서울에 있는 영구보존기록물을 부산 및 대구 등 후방으로 신속히 이전하는 것이었는데, 신속한 이전에 방해가 되는 영구보존기록물을 폐기하기 위하여 한국정부가 ‘준영구’ 개념을 만든 것이었다.³¹⁾ 준영구 개념이 이러한 역사적 배경 하에서 창출되었기 때문에 굳이 현대적 기록관리이론이 도입된 지금까지 준영구 개념을 운용할 필요는 없다. 앞으로는 준영구를 폐지하고 30년 혹은 영구보존 등으로만 구분하여야 한다.

또한, 준영구를 폐지하고 30년보존기록물도 중간기록물관리기관(기록관)이 처리하도록 업무를 이양한다면 이관 시기도 전면적으로 조정해야 한다. 즉, 기록관이 영구기록물관리기관으로 기록물을 이관하는 시기를 생산 후 30년으로 연장하여 영구보존기록물을 제외한 모든 기

31) 1968년에 준영구보존기록물은 10년 보존 후 폐기할 수 있는 기록물로 규정되었다. 보존문서정리작업과 준영구보존기록물이 만들어지게 된 과정에 대해서는 다음의 저서가 상세하다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011.

기록물은 기록관에서 처리하도록 변경하여야 한다. 이와 함께 헌법기관 기록물관리기관의 폐지에 따라서 각 헌법기관에 설치하게 될 중간기록물관리기관의 기능도 강화할 필요가 있다.³²⁾ 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등에는 대규모 중간기록물관리기관을 설치하되, 영구보존기록물은 전부 내셔널 아카이브로 이관토록 규정할 필요가 있다.

3) 기관의 독립성 및 전문성 제고를 위한 신분 보장의 한계

정치적 독립성 확보와 더불어 인력 및 업무의 전문화에 필요한 구체적 방안 모색도 필요하다. 특히, 국가기록원장이 독립적으로 권한을 행사할 수 있도록 임기를 보장하고 기록관리 분야의 전문가로 임용하는 것을 고려해야 한다. 그동안 국가기록원장들은 모두 행정관료들이었다. 역대 기관장 중에서 기록관리에 관심을 가지고 적극적으로 업무를 수행한 자는 기록관리법 제정과정에서 추진력을 발휘했던 김선영 소장일 것이다. 많은 국가기록원장은 은퇴를 준비하거나 더 좋은 보직을 위해 거쳐 가는, 또는 조직의 논리를 지키려는 관료들 뿐이었다. 임기도 짧아서 기록관리법 시행 이후 역대 기관장 평균 재임기간이 평균 1년도 되지 않는다.³³⁾

이러한 문제점을 보완하기 위하여 국가기록법안 제6조에는 위원의 자격과 임용 등에 관한 규정이 있다. ①국가기록관리위원회는 기록물 관리에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 기록물의 보호와 보존을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에

32) 헌법기관에는 중간기록물관리기관으로서 미국의 통합형 'record center'를 설치하거나 현재 한국에서 운용 중인 기록관을 각 소속기관별로 설치하는 것을 고려할 필요가 있다. 이 경우 각 헌법기관의 조직의 성격 및 기록물의 수량에 따라서 'record center'나 한국식 기록관을 선택할 수 있도록 한다.

33) 조영삼, 「국가기록관리 발전을 위한 정책 제안」, 『역사비평』, 100, 2012, 284쪽.

서 대통령이 임명 또는 위촉한다. ②국가기록관리위원회 7명 중 원장을 포함한 3명은 대통령이 지명하고, 상임 국가기록관리위원을 포함한 4명은 국회의 추천을 받아 각각 임명 또는 위촉한다. ③원장 및 상임 국가기록관리위원은 정무직 공무원으로 보한다.

국가기록원법안에서 규정하는 “기록물 관리에 관한 전문적 지식과 경험이 있는 사람”은 추상적인 표현이다. 이에 반하여 방송통신위원회나 감사원의 경우에는 위원의 자격과 배치에 대하여 매우 상세히 나열하고 있다. 예컨대, 방송통신위원회 위원은 “방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자”이거나 “판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자”이거나 “방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 자” 등 대단히 구체적으로 자격 요건을 나열하고 있다.³⁴⁾

국가기록관리위원회가 합의제 행정기관으로서 국가기록관리에 관하여 전문적인 정책 결정을 하려면 기록물 관리 전문가에 관련된 사항을 구체적으로 법률에 명기할 필요가 있다. 박건홍은 “기록관리, 정보공개, 역사편찬 등에 대한 전문성과 경험을 갖춘 자” 중에서 국가기록관리위원회에 임명할 것을 규정하여 상대적으로 구체적인 자격 기준을 제시하였다. 합의제 행정기관의 위원장 및 위원의 임용 요건으로, 기록관리학, 역사학, 문헌정보학 등 기록관리 관련 전문가를 충원하도록 규정한다면 기존의 법률안보다는 전문적 소양을 갖춘 인물들로 국가기록관리위원회를 구성할 수 있을 것이다.

34) 「방송통신위원회의 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 제5조.

3. ‘국가역사기록관리위원회’의 설치와 국가기록관리체제 개편

1) 국가역사기록관리위원회 설치와 헌법기관 영구기록물관리 기관의 폐지

국가기록원의 정치적 독립성과 전문성을 확보하기 위해서는 행정부 영역의 개혁이 아니라 국회, 법원 등 헌법기관까지 시야를 확대하여 국가기록물관리체제의 개편을 고민할 필요가 있다. 지금까지 국가기록원 개혁을 둘러싸고 많은 논의가 있었으나 국가 전 영역을 포괄하는 국가기록관리체제의 수립을 논의한 바는 없다.

현재 한국의 국가기록관리의 컨트롤 타워는 전세계적으로도 특이한 형태이다. 행정, 입법, 사법 기록물들이 일관된 관리체계를 갖추지 못하고 각각 분산 관리되고 있기 때문이다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 한국을 제외한 5개국 중에서 국가기록물관리기관이 행정, 입법, 사법의 기록물을 모두 수집 관리하는 곳은 미국, 호주, 중국 3곳이고 영국은 헌법부 소속으로서 중앙정부와 사법부 기록물을 관리하고 있다. 캐나다도 상대적으로 독특한 시스템을 갖추고 있는데 정부기록물과 도서를 함께 관리하는 특징이 있다. 전 세계적인 추세로 보아도 중앙기록물관리기관에서 행정, 입법, 사법부 기록물을 통합적으로 관리하는 것이 일반적임을 알 수 있다.³⁵⁾

35) 정부기록보존소는 1988년도에 국립기록보존소를 설치하여 행정·입법·사법부를 망라한 일원적 관리체제를 수립하려 했다. 이 같은 개편구상은 종전까지 정부기록보존소가 행정부의 기록만을 관리하는 한계에서 벗어나서 입법부 및 사법부 등 주요 국가기관의 기록도 이관받아 관리하려는 의지를 보여주는 것이다. 이 같은 계획에 따라서 정부기록보존소를 국립기록보존소로 확대 개편하려 했으며 각 지방에 소재하는 지방행정기관의 기록물 관리를 위하여 중부권과 호남권에 각각 지역보존시설을 설치하려고 했다. 이와 함께 해외소재 한국관계 기록물 및 개인소장 문서의 수집과 보존의 근거를 규정하려 했다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011.

〈표 3〉 주요 외국의 기록관리 조직 운영 사례

구분	미국	영국	캐나다	호주	중국	한국
기관명	National Archives and Records Administration (국가기록청)	The National Archives (국가기록원)	Library and Archives Canada (도서기록청)	National Archives of Australia (국가기록원)	국가당안국 또는 중앙당안관 (두 개 명칭 사용)	국가 기록원
소속 및 기관 성격	행정부소속 독립기관 (independent agency)	법무부소속 책임운영기관	문화유산부 소속 외청	법무부 소속 책임운영기관	중국공산당 중앙위원회 소속, 국무원 판공청 소속	인민행정부 소속기관
기관 위상	차관보급	차관보급	차관급	차관급	차관급	실장급
인력	3,384명	630명	860명	470명	-	327명
기록관리 대상기관	연방정부 대통령기록 입법부 사법부	중앙정부 사법부 런던경찰 국유산업체	정부기록물 내각기록물 민간기록물 미술품 도서	행정부 의회 사법부	중국공산당 인민대표회의 중앙행정기관 사법부 사회단체	행정부
이관 시점 (국가 기록원)	생산 후 30년	생산 후 30년	기관 간 협약 설정	생산 후 25년	생산 후 20년	생산 후 10년
기록물 공개 활용	30년 공개원칙	20년 공개원칙	-	20년 공개원칙	30년 공개원칙	30년 공개원칙

* 출처 : 「국가기록원법안 검토보고서(2014.4)」.

한국은 미국식 대통령제도를 운용하고 있는 등 국가행정체제는 미국과 유사하다. 미국은 대통령기록은 물론이고 입법부 및 사법부 기록까지도 국가기록청(NARA)이 관리하고 있는데, 이러한 미국식 기록관리제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 행정, 입법, 사법부 기록물을 각각 별개의 기관에서 관리하는 방식은 근대기 일본정부가 운용하다가 한국병합 후에 조선총독부가 이를 도입하였다. 현대 한국의 국가행정체도가 일본보다는 미국에 가깝다는 것을 고려한다면 미국식 기록관리체도가 한국 행정체제에 더 적합할 수 있다.

뿐만 아니라 한국에서는 1960년대 이래로 국회 및 법원에 설치된 기

기록물관리기관이 독자적인 관리기법을 개발한 적도 없다. 국회와 법원은 행정부가 개발한 기록관리제도와 기법을 그대로 도입하거나 일부 기관의 특성에 맞게 변형하였을 뿐이었다. 이는 기록관리의 관점에서 보면 입법부 및 사법부가 독자적으로 기록물을 관리해야 할 특별한 이유가 사실상 존재하지 않았다는 것을 보여준다.

따라서 외국의 사례를 참고하여, 내셔널 아카이브를 국가역사기록관리위원회라는 명칭의 합의제 행정기관으로 설치하고 헌법기관에 설치되어 있는 영구기록물관리기관을 모두 폐지하는 방향으로 국가기록관리체제를 개편할 필요가 있다. 합의제 행정기관을 제안하는 이유는 단독제 기구로 설치되는 행정 각부의 장관들이 대통령의 의사에 반하여 정책결정을 내리는 것이 거의 불가능하고, 조직의 전문성과 중립성, 민주적 원리를 관철시키기가 어렵기 때문이다.

〈표 4〉 조직 유형(합의제 VS 단독제) 장단점 비교

	합의제 기구(행정위원회)	단독제 기구(처, 청)
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령, 국무총리 소속의 합의제 행정기관 - 고도의 전문성·독립성이 요구되거나, 준입법적·준사법적 기능에 예외적 설치(정부조직법 제4조, 제5조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 단독 의사결정체제(정부기관의 일반적 형태)
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리 정책의 독립성·중립성·공정성·민주성 제고 가능 - 민간전문가의 정책결정과정 참여 등 기록관리 거버넌스 측면에서는 장점이 있으며, - 외부 참여 등을 통해 통합성·투명성에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리 정책과 집행의 통합으로 강력하고 일관성 있는 업무 추진 - 정부기관/지자체에 대한 실질적 지도·감독 - 조직운영의 안정성 및 예산 확보가 용이, 기록관리의 일원적·지속적 정책 집행이 가능 - 정책 신속성·책임성 확보 및 부처 간 협조 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리의 효율성·책임성·통일성·신속성 확보 곤란 - 기록관리의 집행력 및 부처 간 협조·지도·감독 등 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정과정에 민간 참여 및 다양한 의견 반영 애로 - 입법·사법부 등 헌법기관 협조 및 연계 곤란

* 출처 : 「국가기록원법안 검토보고서(2014.4)」.

위에서 알 수 있듯이, 단독제 기구는 입법·사법부 등 헌법기관과의 협조 및 연계가 곤란하다는 단점이 있다. 뿐만 아니라 정책결정 과정에서 민간의 참여를 제도적으로 보장하기가 대단히 어렵다. 이에 반하여 합의제 행정기구는 기록관리 거버넌스를 실현하고 민간 전문가의 참여를 통하여 기록관리 정책의 독립성, 중립성, 민주성을 제고할 수 있는 장점이 있다.

고도의 전문성과 정치적 중립성이 요구되는 감사원, 방송통신위원회 등이 이러한 합의제 행정기관이며 유사기관이라고 할 수 있는 국사편찬위원회도 역시 합의제 행정기관이기 때문이다. 합의제 행정기관으로 설치할 때 단점으로 제기될 수 있는 “기록관리의 효율성, 책임성, 통일성, 신속성” 등의 문제점은 이미 기록관리 업무가 법률 및 대통령 시령령으로 제정되었기 때문에 충분히 보완할 수 있으며 해당 법령 위반시 형사처벌의 수위도 높은 편이기 때문에 쉽게 극복할 수 있다. 오히려 입법부와 사법부의 기록관리를 강력히 통제할 수 있는 장점이 있다.

다만, 국가역사기록관리위원의 선발 방식과 신분 보장을 정밀하게 법제화할 필요가 있다. 우선, 국가역사기록관리위원회는 모두 정무직 공무원으로 補하되, 위원장을 포함하여 모두 5인을 임용한다. 국가역사기록관리위원회의 위원장 및 위원은 역사·기록관리 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.³⁶⁾

- ① 역사학, 기록학, 법학, 정치학, 문헌정보학 그 밖에 기록관리 관련 분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당

36) 박건홍도 국가기록원장에 대하여 국회인사청문회를 거칠 것을 요구하였다. 박건홍, 「국가기록원 개혁 방향 : ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학연구』, 40, 2014, 14쪽.

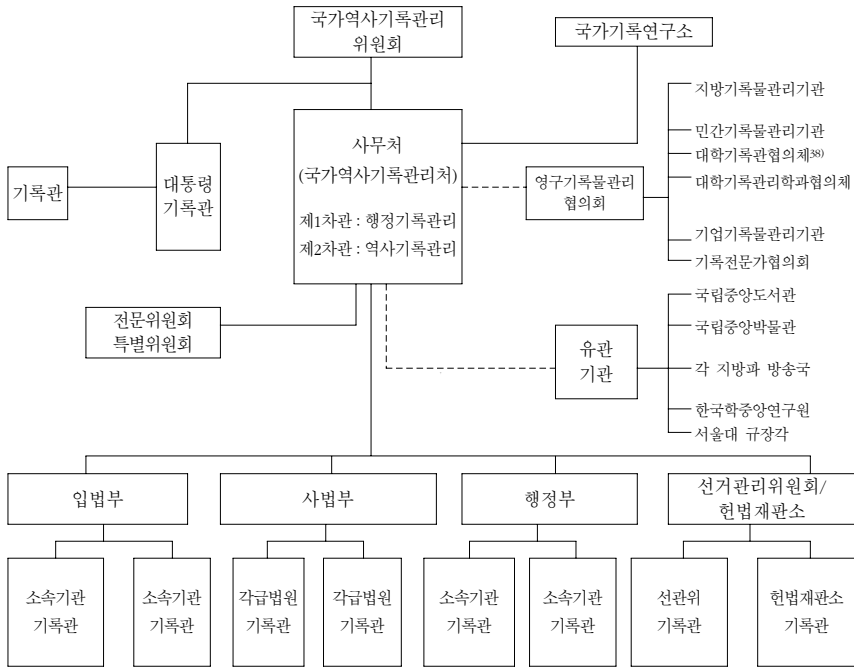
- 하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
- ② 역사학 또는 기록관리 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 자
 - ③ 판사, 검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
 - ④ 위원은 국회의 추천을 받아서 대통령이 임명한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 2인을 추천하고 그 외 교섭단체가 3인을 추천한다.
 - ⑤ 위원의 임기는 3년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있다.

위원은 국회의 추천을 받아서 대통령이 임명하되, 대통령이 소속하거나 소속했던 교섭단체에서 2인을 추천하고, 기타 교섭단체가 3인을 추천하도록 규정한다. 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다. 그리고 국가역사기록관리위원장 및 위원은 3년의 임기를 보장하되, 특정한 사유가 없으면 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다는 신분 보장 조항도 법제화할 필요가 있다. 그 사항은 다음과 같다. ① 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우, ② 법률에서 정한 특별한 결격사유에 해당하는 경우, ③ 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우, ④ 법률에 따른 위원회의 소관직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 등이다. 이와 같이 위원의 임면, 신분 보장이 법제화된다면 정치권의 외압이 있더라도 공정하고 독립적으로 국가기록관리를 수행할 수 있을 것으로 생각한다.

이 밖에 국가역사기록관리위원회를 보조하는 기록관리기구로서 국가역사기록관리처, 대통령기록관, 국가기록연구소 등을 설치한다. 국가역사기록관리처는 한국의 국가기록관리정책을 총괄하는 집행기구이고, 대통령기록관은 대통령기록을 전문적으로 관리하는 영구기록물관리기

관이며 국가기록연구소는 한국의 기록관리 정책에 필요한 각종 기초 연구를 수행하도록 한다. 국가기록연구소는 주로 석, 박사급 연구원들을 충원하여 중장기적인 기록관리제도, 정책 등을 연구할 뿐만 아니라, 한국의 사회적, 정치적 환경에 잘 부합하는 기록관리 이론 등을 개발하도록 한다. 지금까지 기록관리의 개혁이 외국의 이론과 제도를 한국에 이식하는 방식으로 진행되어 왔다면, 앞으로는 한국의 전통적인 문화 혹은 행정환경이나 기록물 특성을 반영하여 기록관리 이론을 새롭게 개발하고 세계에 소개할 필요가 있다. 지금까지의 논의를 도해화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 한국 국가기록물관리체제 개편(안)³⁷⁾



이와 함께 고려할 것이 기록관리에 관하여 국가기관에 대한 징계 요구 및 시정 요구권한의 부여이다. 현행 기록관리법에는 법규 위반시 형사 처벌 조항이 있으나, 더 나아가 업무 수행과정에서 발생하는 문제들을 시정하기 위한 별도의 행정조치권한을 국가역사기록관리위원회에 부여할 필요가 있다. 예컨대, 첫째, 국가역사기록관리위원장은 기록관리 실태조사 결과 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때에는 소속 장관, 감독기관의 장 또는 해당 기관의 장에게 시정·주의 등을 요구할 수 있도록 한다. 기록관리 업무에 관하여 이 같은 요구가 있으면 소속 장관, 감독기관의 장 또는 해당 기관의 장은 국가역사기록관리위원장이 지정한 날까지 이를 이행하여야 한다. 둘째, 국가역사기록관리위원회는 기록관리 실태 조사 및 평가 결과 법령상·제도상 또는 행정상 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 국무총리, 소속 장관, 감독기관의 장 또는 해당 기관의 장에게 법령 등의 제정·개정 또는 폐지를 위한 조치나 제도상 또는 행정상의 개선을 요구할 수 있다. 이러한 요구를 받은 기관의 장은 그 조치 또는 개선의 결과를 위원회에 통지하여야 한다.³⁹⁾

이와 함께 공공기관이 보관 중인 기록물 중에서 국가역사기록관리위원장이 특별히 지정하는 기록물은 국가역사기록관리처로 강제 이관하여 관리할 수 있는 권리도 필요하다. 이 조항은 법령에 의하여 기록생산기관 또는 기록관이 보관 중인 기록물 중에서 정치적으로 논란이 될 수 있거나 국가기록원이 자체적으로 처리할 필요가 있다고 판단한 기

37) 이 조직도는 다음 저서의 조직도를 참조하여 새롭게 작성한 것이다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 해안, 2011, 231쪽.

38) 국공립대학의 기록관은 영구기록물관리기관으로 변경하여 자체적으로 보존관리할 수 있는 것을 전제로 하였다.

39) 기록관리법 시행령 제64조는 “중앙기록물관리기관의 장은 법 제19조제7항에 따라 공공기관의 기록관리 실태를 점검한 결과 시정이 필요하다고 판단되는 경우에는 그 공공기관의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있을 뿐, 후속 이행조치가 법제화되지 않아서 실효성이 없다.

록물은 국가역사기록관리처로 이관하는 제도이다.

2) 기록관리 프로세스의 개선과 중간기록물관리기관의 증강

현행 기록물관리체제 하에서는 중간기록물관리기관(기록관)의 역할이 매우 작고 국가기록원의 역할은 대단히 큰 편이다. 전체 기록물의 양이 적을 때는 현행 시스템도 운용할 수 있겠지만 앞으로는 기록물이 크게 늘어날 것이기 때문에 중간기록물관리기관의 역할을 증대하고 국가기록원은 소량의 핵심 기록물만을 가공, 활용, 서비스하는 기록관리 프로세스를 전면 개편해야 한다. 현행 기록관리법에서는 30년, 준영구, 영구기록물을 국가기록원이 처리하도록 규정하고 있으나 이를 개정하여 영구기록물만을 국가기록원이 처리하고 나머지 기록물은 모두 기록관이 처리하도록 변경할 필요가 있다.

이와 함께 기록물의 이관 대상과 시점을 변경할 필요가 있다. 현재, 한국의 기록관리기준표는 대단히 애매모호하다. 보존기간이 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구, 영구 등 7종으로 되어 있는데, 준영구라는 개념이 서구의 평가이론에서도 존재하지 않는 개념이다. 준영구라는 용어는 1968년 보존문서정리작업을 계기로 나타났고 1969년에 「공문서보관·보존규정」이 전부 개정되면서 법제화되었다. 이 당시 ‘준영구보존’은 10년간 기록물을 보존한 후에 기록물 가치를 재평가하여 폐기하기 위하여 개발된 것이었다.⁴⁰⁾ 따라서 준영구보존기록물을 없애고 30년 보존 또는 영구보존으로 구분할 것을 제안한다.

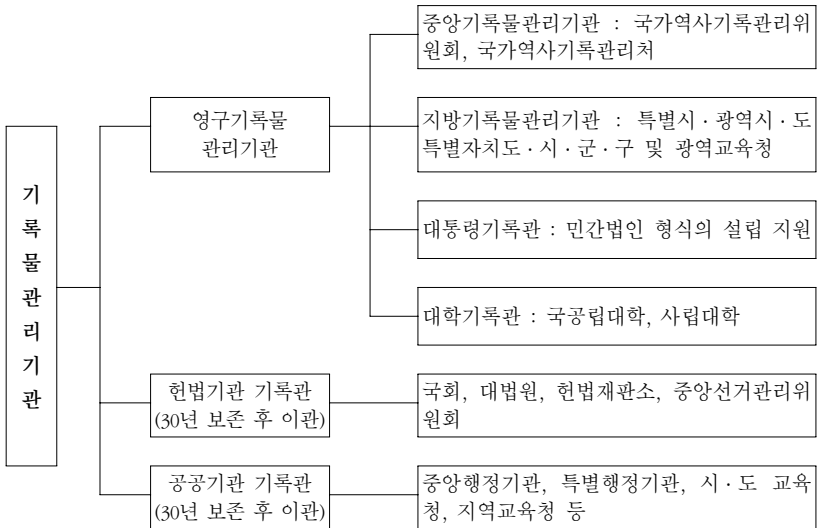
그리고 현행 국가기록물관리체제 하에서는 30년 보존 기록물도 일단은 국가기록원으로 이관하고 추후 재평가한 후에 폐기 여부를 결정하도록 하고 있는데, 이 같은 조치는 국가기록원의 업무를 과중하게 만들 것이기 때문에 30년 보존 기록물도 중간기록물관리기관이 처리하도록

40) 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011.

하여야 한다.

이와 더불어 현재 기록물의 이관 시기도 영구기록물을 10년 보존 후 이관하도록 제도화되어 있는데 이 규정을 30년으로 연장하는 것이 필요하다. 이렇게 되면 국가기록원의 기록물 처리 업무가 간소화되어서 영구기록물관리기관이 수행해야 할 업무에 집중할 수 있을 것이고, 다른 한편으로는 중간기록물관리기관의 기능 증강도 자연스럽게 추진될 수 있을 것이다. 중간기록물관리기관이 30년 보존기록물을 포함하여 약 30년간 기록물을 보존·관리하게 된다면 현행 기록관의 전문인력과 인프라는 대폭 강화해야 한다. 뿐만 아니라 내셔널 아카이브와의 연계성을 강화함으로써 주요 기록물의 관리에 만전을 기해야 한다. 이상과 같이 기록관리기관과 프로세스를 개편하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 국가기록물관리기관과 이관 프로세스



3) 국사편찬위원회와의 통합을 통한 역사기록의 수집 및 편찬 기능 강화

국가기록원과 국사편찬위원회는 역사유산으로 보존할 가치가 있는 핵심 기록을 가공하여 사료로서 편찬하고 일반의 활용을 극대화하여야 하는 공통의 목표를 가지고 있으며 관리대상이 역사기록물이라는 점도 동일하다. 다만, 국가기록원은 공공기관의 기록물을 법령에 의하여 이관받는 경우가 일반적이지만 국사편찬위원회는 기관의 수집정책에 따라서 다양한 형식의 사료들을 수집하는 경우가 대부분이다. 최근, 국가기록원이 해외 한국 관련 기록물과 민간기록물을 대거 수집하면서 양기관의 차이도 모호해지고 있는 실정이다.

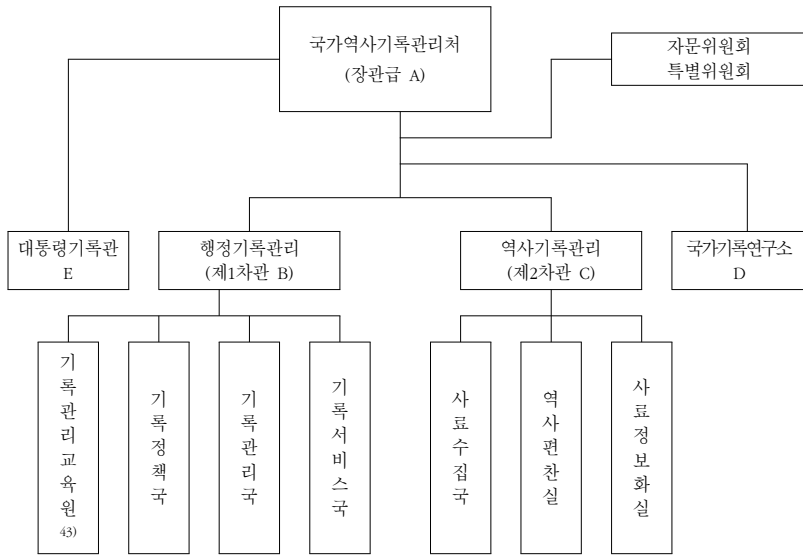
따라서 국가기록원과 국사편찬위원회가 서로 통합하게 된다면 여러 가지 측면에서 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것으로 생각한다. 사실, 2005년도에 정부혁신지방분권위원회 소속의 기록관리혁신전문위원회에서도 국사편찬위원회와 국가기록원의 통합 문제가 심도 있게 논의된 바가 있다. 2005년 3월 21일에 개최된 제9차 회의에서 민간위원들이 현행기록과 역사기록의 통합 필요성을 제기하였고 이에 기초하여 국가기록원과 국사편찬위원회를 통합할 것을 제안하였다. 이것을 제도화하기 위하여 ‘국가역사기록위원회’ 설치를 주장하기도 하였다.⁴¹⁾ 기록관리혁신전문위원회 민간위원들의 주장은 한국 국가기록관리체제를 크게 개선할 수 있는 내용이었다고 생각된다.

국가기록원과 국사편찬위원회는 조직 및 업무의 성격상 유사하기 때문에, 두 기관이 통합하게 된다면 역사기록물의 수집, 기록의 편찬, 기록의 정보화, 기록 서비스 측면에서 획기적인 발전이 있을 것으로 기대된다. 현행 국가기록원은 사실 이관기록물의 관리에 치중되어 있어서

41) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 2005, 55-57쪽.

역사기록물 수집, 기록 편찬, 역사콘텐츠 제작 등의 전문성은 대단히 취약하다. 한국 근현대사를 전공하고 있는 편사연구자들이 대거 국가편찬위원회에 근무하고 있으므로 이들의 전문성을 활용한다면, 역사기록물의 선별, 수집, 편찬, 정보화 등에서 큰 발전을 기대할 수 있다. 국가역사기록관리위원회 소속의 국가역사기록관리처를 소개하면 다음과 같다.

〈그림 3〉 국가역사기록관리처 조직도(안)⁴²⁾



이 방안은 국가역사기록관리위원회가 조직, 인사, 예산 및 업무를 통

42) 이 조직도는 다음 저서의 조직도를 참조하여 작성한 것이다. 이승일, 『기록의 역사 : 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』, 혜안, 2011, 233쪽.

43) 기록관리교육원은 공공기관의 기록관리를 전문적, 일상적으로 교육하고 기록관리 담당자를 재교육하는 기구이다.

할하되 실질적 집행기관으로서 국가역사기록관리처를 두는 방안이다. 국가역사기록관리처 산하에 차관급 보조기관을 두고 제1차관이 행정기록관리를 업무를 제2차관이 역사기록물의 수집, 편찬, 연구 업무를 관장토록 한다.

국가역사기록관리위원장 A는 국가역사기록관리처장을 겸직하고, 위원 B는 행정기록관리 담당 제1차관, 위원 C가 역사기록관리 담당 제2차관, 위원 D가 국가기록연구소장, 위원 E가 대통령기록관장 등이 겸직한다. 이렇게 국가역사기록관리위원회의 모든 위원들이 각각 보조기관장을 겸임하게 된다면 현 국가기록원의 주요보직을 일반 행정직 공무원이 독점하는 것을 완화할 수 있을 뿐만 아니라 업무의 전문성도 획기적으로 개선될 수 있을 것이라고 생각한다. 또 이 같은 전문적 지식을 배경으로 국가역사기록관리위원회는 실질적 집행력도 담보할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

1999년 기록관리법 체제는 한국 기록관리의 관행과 제도를 개혁하는 역사적 전환점이었다. 그러나 약 15여 년간 기록관리체제를 운용하는 과정에서 심각한 문제점도 드러났다. 국가기록원이 정치적 독립성과 중립성을 제대로 구현하지 못하였다는 비판이 제기되었고 더 근본적으로는 국가기록원이 문화기관으로서 기록물을 가공, 활용하여 국민들에게 서비스하는 역할을 제대로 수행하지 못하였다는 지적도 있었다. 이러한 문제점들은 1999년에 만들어진 한국 국가기록관리체제의 근본적인 한계로부터 파생되었다고 생각한다.

우선, 한국의 국가기록물관리를 총괄하는 국가기록원이 안전행정부 소속기관으로 설치되었고 그 관할도 행정부 기록물만을 이관, 관리하는

것으로 축소된 것은 여러 기록관리 현안을 국가기록원이 주도적으로 해결하지 못하게 하는 요인이었다. 한국은 1999년 기록관리법 제정 이래로 지금까지 국가기록물을 기록생산기관의 성격(행정, 입법, 사법부 기록물)에 따라서 각각 별도로 보존, 관리하는 기형적인 예외 규정을 인정하였는데 이러한 국가기록관리체제는 공공기관의 기록관리에 대하여 중앙기록물관리기관이 강력한 리더십을 발휘할 수 없도록 하였고 행정부의 영향력에서 자유로울 수 없게 만들었다.

그러나 전 세계적으로도 내셔널 아카이브가 행정부 기록만을 관리하는 사례가 거의 없다는 점을 고려하여 입법, 사법, 행정부 기록을 통합 관리하는 방향으로 국가기록관리체제를 개편하는 것을 추진해야 한다. 구체적으로는 국가기록관리체제의 독립성과 전문성을 제고하는 방안으로서 합의제 행정기관의 형식으로 ‘국가역사기록관리위원회’를 설치하고 이 기관에서 행정, 입법, 사법부의 영구보존기록을 통합 관리하여야 한다. 그리고 후속조치로서 현행 헌법기관기록물관리기관을 전부 폐지하고 헌법기관에는 대규모 중간기록물관리기관을 설치할 것을 제안한다. ‘국가역사기록관리위원회’가 행정, 입법, 사법부의 기록물을 전문적으로 관리하도록 조직체계를 개편한다면 기록관리의 통합성과 효율성이 더욱 제고될 수 있을 뿐만 아니라 입법 및 사법부 측의 견제와 균형의 원리가 작동하여, 정치적 독립성이 보장되는 방향으로 국가기록물관리체계를 설계할 수 있을 것이다.

이와 함께 한국 국가기록관리체제의 문제점은 기록관리의 프로세스가 지나치게 중앙집권적이라는 점이다. 중앙집권적 기록관리체제는 국가기록원으로 하여금 대량의 기록물을 처리하도록 함으로써, 영구기록물관리기관의 핵심 업무(영구보존기록물의 전략적 선별 및 수집 기능)를 제대로 수행하지 못하게 만들었고 다른 한편으로는 중간기록물관리기관의 역할을 대폭 축소하는 결과를 초래하였다. 즉, 현행 기록관리법에서는 1년부터 10년까지의 보존기록물은 기록관이 관리하고 30년, 준

영구, 영구보존기록물은 국가기록원으로 이관하도록 규정하였는데, 이는 영구보존기록물이 아닌 기록물을 국가기록원으로 대량 유입시킴으로써 국가기록원이 처리해야 할 기록물이 과다해지는 결과를 초래하였다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 소량의 영구보존기록물만을 국가기록원이 처리하고 유한보존기록물은 모두 중간기록물관리기관(기록관)이 처리하도록 법제화할 필요가 있다. 이 같은 관점에서 기록관리기준표상의 '준영구보존'을 하루 빨리 폐지해야 한다. 원래, '준영구보존기록물'은 1968년 보존문서정리작업 과정에서 영구보존기록물을 폐기하기 위한 수단으로서 창안된 행정편의주의적 개념이다. 준영구보존기간은 대단히 애매모호한 것으로서 외국에는 존재하지 않는 개념이므로 '준영구보존' 개념을 폐지하여 영구보존 및 유한보존(1~30년)으로 조정할 필요가 있다.

이에 따라서 기록물 이관의 시기도 10년에서 30년으로 연장해야 한다. 이 같은 프로세스 개선이 이루어지면 현행 특수기록관도 설치 필요성이 없어지게 되므로 특수기록관도 모두 폐지할 수 있다. 다만, 이 같은 프로세스 개선 및 이관 시기의 조정은 중간기록물관리기관(기록관)의 인력 및 조직, 업무 등 대폭적인 역할 증강을 전제로 해야 한다.

이상과 같이 국가기록관리체제가 개편된다면, 국가기록관리의 독립성과 정치적 중립성이 제고될 수 있을 것으로 기대할 수 있으며 내셔널 아카이브가 국가기록물관리의 총괄 기관으로서 본연의 역할과 업무도 제대로 수행할 수 있을 것으로 생각한다.

ABSTRACT

Reformation of the Korea's National Archiving System

Lee, Seung il

This study aims to analyze the features and problems of the Korea's national records archiving system established in 1999, as well as to suggest the countermeasures.

First, in Korea, permanent records are archived by the administration, legislature and judicature separately. However, around the world there are very few cases where a national archives controls the records of the administration alone, whereupon there is the need to set up an integrated archiving system regarding the records of the administration, legislature and judicature. Second, in Korea, the records archiving system leans too much towards the centrally-controlled system, which is urgent to be solved.

'Record Management Act' stipulates that all the public records, including nonpermanent ones, shall be managed by National Archives, wherewith National Archives is overburdened. Hereat, it may be desirable for National Archives to manage very important records that deserve to be archived permanently and for Record Center to archive other records, which needs to be made into law.

Key words : National Records Archiving System, National Historical Records Archives Commission, The National Assembly Archives, The Court Archives

